



# 第三院

Alan Rosenthal



AP/Wide World Photo

美国的民主进程不仅要求公民参加诸如选举投票和竞选公职等政治活动，还促发了政治进程中可能为美国所独具的另一部分，并在政府如何运作中起着不可或缺的作用。那就是游说者。他们的存在和日趋重要的作用基于可追溯至建国时的理念，即《宪法》的《第一条修正案》所规定的“向政府请愿申冤”的权利。

无法想象没有利益集团和游说者的美国政治。詹姆斯·麦迪逊<sup>1</sup> (James Madison) 在《联邦党人文集》(Federalist Papers) 中确认，人民将自己组成派别来增进他们的热忱和利益。在麦迪逊看来，派别——如今我们指的是利益集团或特殊利益——是“一些公民，无论在全体公民中是否构成多数或少数，团结一致，并受某种共同的动力或激情所激励，或因利益……”按照麦迪逊的看法，派别是“播种在人类本性中”的自然现象。

《美国宪法》(U.S. Constitution) 的《第一条修正案》(The First Amendment) 以保证人民有言论自由及“向政府请愿伸冤”的权利，加强了开国元勋心目中政治社会的自然基础。美国利益集团及其在华盛顿哥伦比亚特区(Washington D.C.) 和各州游说者的力量取

决于此项条款。“请愿的权利”意味着公民和集团能够为公正或特殊待遇向政府吁求。在向政府请愿的权利有保证的情况下，游说的权利也相应得到保证。

游说只是试图影响政府决策的实践。游说利用多种方法，包括但不限于与政府官员进行口头和书面沟通。“游说”(lobby) 这个词已存在多时，最初出现在16世纪的英语中。当时是指下议院(House of Commons) 的大厅和走廊。在那里不在政府任职的人向在政府任职的人提出有利于他的事宜。在美国立法

<sup>1</sup> 詹姆斯·麦迪逊(1751-1836)，美国第4任总统(1809-1817)，《美利坚合众国宪法》主要起草人。译注

上图：华盛顿州州府奥林匹亚市州议会大厦正门外台阶上的游说者。外游说只是试图影响政府决策的实践。“游说”一词最初出现在16世纪的英语中。当时是指下议院的大厅和走廊。在那里不在政府任职的人向在政府任职的人提出有利于他的事宜。

版权所有©2001年，Congressional Quarterly Inc. 分属机构CQPress。经出版商同意刊登译文。

界首次有案可查的使用“lobby”是在1808年。自那以后，它已成为美国政治词汇的组成部分。

进行游说的人被称为“游说者”。他们受联邦和州政府的管制，因而需要登记。如今游说者代表各种能想象到的利益，活跃在各级政府。他们活动的主要场所是美国国会和州议会，在那里他们为促进和捍卫他们的委托人及其事业而工作。游说者与立法不可分割。按照记者罗伯特·德沃恰克 (Robert Dvorchak) 的说法，没有游说者参与的立法进程，“像一幅只有州际公路的交通图。他们（游说者）是入口引道、乡间小道、近路、永久性和临时性和绕行道。”在许多地方，游说者以立法“第三院”著称，这足以证明他们的参与和影响。与参议院和众议院一起，游说活动在决定一项法案成为（或未能成为）一项法律的过程中起着它的作用。

## 利益扩散和游说增加

从一开始，游说者和利益集团就成为美国场景的组成部分。19世纪30年代亚历克西·德·托克维尔<sup>2</sup> (Alexis de Tocqueville) 提及美国人多么热衷于组织利益集团。20世纪60年代詹姆斯·迪金 (James Deakin) 描述了华盛顿哥伦比亚特区利益集团的情景：

在美国，有为人各种需求、欲望、动机、抱负、目标、目的、动力、从属关系、职业、产业、兴趣、激励、恐惧、焦虑、贪婪、非自主行动、沮丧、仇恨、精神、改革和诅咒而存在的协会、同盟、社团、联盟、会议、机构、组织、联合体、会所、基金会、国会、会社、兄弟会、商号、股份有限公司、局署、互助合作社、委员会、理事会、计划、托管理事会、运动、分区、集会、俱乐部、董事会、服务社或部落。

自那以来，甚至更多的集团形成了，因而在这个国家的首都到处回荡着一场“代表爆炸”。一位评

论家将自20世纪60年代以来，利益集团、院外游说和宣传激增的情况下形成的这种现代制度称为“超多元化主义”。美国制度中的政治动员程度急剧攀升，所代表的利益的数量和范围，以及在国会 (Congress) 辩论的问题的数量增加。1960年至1980年间，在华盛顿哥伦比亚特区运作的利益集团数量估计增加了约30%。许多利益集团是响应政府倡议而成立的。随着政府项目规模的日渐扩大，数量日趋增加，涉及计划的组织和服务供应机构迅猛发展。

在华盛顿进行游说的利益集团数量增加，确实部分由于市民组织增加的结果。这些市民组织包括所谓的“公共利益组织”和“单一问题组织”。在拉尔夫·纳德<sup>3</sup> (Ralph Nader) 的活动和通用汽车公司 (General Motors) 在与这消费者权益倡导者的斗争中所表现的无能的推动下，市民组织声势煊赫。一个组织导致另一个组织出现，有时是作为一种反应和对立面，但也是效颦前者的成功。这些新的利益集团包括消费者、环境保护主义者、妇女团体、同性恋者、重生命和重选择组织、以及其他许多组织。

利益集团组织及其代表性在各州的扩大是多种发展的结果。政府规模比过去扩大了。州已经涉足新的领域，并积极应对消费者事务、环境、工作场所和其他社会问题。与此同时，经过尼克松<sup>4</sup> (Nixon)、福特<sup>5</sup> (Ford)、卡特<sup>6</sup> (Carter)、里根<sup>7</sup> (Reagan)、布什<sup>8</sup> (Bush) 和克林顿<sup>9</sup> (Clinton) 政府，联邦政府一直在收回早些时候对州和地方的财政承诺。联邦政府权力下放和放松管制留下的权力真空，由州来填补。结果，

<sup>2</sup> 亚历克西·德·托克维尔 (1805-1859)，法国政治家与历史学家，著有《论美国的民主》等。译注

<sup>3</sup> 拉尔夫·纳德：(1934- )，绿党成员，以主张维护消费者权益而著称。他曾参加2000年和2004年的美国总统竞选，均落败。译注

<sup>4</sup> 理查德·尼克松：(1913-1994)，美国第37任总统 (1969-1974)。译注

<sup>5</sup> 杰拉尔德·福特：(1913- )，美国第38任总统 (1974-1976)。译注

<sup>6</sup> 詹姆斯·卡特：(1924- )，美国第39任总统 (1977-1981)。译注

<sup>7</sup> 罗纳德·里根：(1911- )，美国第40任总统 (1981-1988)。译注

<sup>8</sup> 乔治·布什：(1924- )，美国第41任总统 (1989-1993)。译注

<sup>9</sup> 比尔·克林顿：(1946- )，美国第42任总统 (1993-2001)。译注

各州开始就包装、危险性废物、汽车废气排放等实行其管制。此外，在联邦大笔削减资助，但又几乎不减联邦委任事项的情况下，州议会的负担加重了。

随着各州选择并不得不承担新的、更大的责任，利益集团将目标对准州府。过去的口号是“我们不需要州政府，我们要去华盛顿。”可现在时过境迁。如今利益集团得逐州提出它们的诉求。尽管政策已经全国化，问题很快会越过州界（媒体从中推波助澜），但这使利益集团在各州的存在更加重要。

在联邦层面，利益的范围扩大了。关注社会和公共利益问题的市民组织如今活动积极，单一问题组织亦是如此。它们能够左右立法机构的议程和政策。在联邦削减财政预算和施行联邦固定拨款的情况下，有些利益集团必须自不同金库获得资金。因而，它们在州层面上远比以往活跃。有些这样的组织不仅挑战，而且威胁到更传统的组织的地位。

此外，近年来许多传统的利益集团在分化。城市已经不再由单一的城市协会所代表。它们的利益比以前更多样化，代表这些利益的越来越小的组织逐渐形成。譬如，类似曾经多年代表明尼苏达州 (Minnesota) 城市的明尼苏达州城市联盟 (League of Minnesota Cities) 的现在有大城市协会 (Association of Metropolitan Municipalities)、大明尼苏达州城市联盟 (Coalition of Greater Minnesota Cities)、城市立法委员会 (Municipal Legislative Commission)、小城市联盟 (League of Small Cities) 和北方大城市市长协会 (North Metro Mayors Association)。城市也代表自己。

曾经只依赖商业和行业协会会员身份的公司不再将它们所有的鸡蛋放在这样的篮子里。由于激烈的竞争和立法对同一产业的公司的不同影响，除了由一个保护伞式协会代表它们，如今更可能自己掌握代表权。结果，更多的利益和同一产业内更激烈的利益竞争在各州纵横交错。

任何能被州政府或一个使用州政府赞助的竞争

对手触动的集团，不能没有代表。这意味就得有这样或那样的游说者，得有人在州首府代表集团的立场并保护其利益。一位佛罗里达州 (Florida) 州议员用了这样的法律比喻：“法官在就某事做出裁决前，他要求双方律师提供辩论意见书。议员也是这么做的，双方律师就是游说者。”游说者最好在那里为他们的组织或客户现身说法。

如果起初集团不理解游说者的必要，它们很快就会学聪明。如果一方有个游说者，另一方就也需要一个。即使没有对立面，只是为了推进一项措施的实现，也需要游说者。佛罗里达州的城市呼吁议会通过一项可加速城区发展的计划。议会愿意通过，但坚持城市提出有资助其想要的计划的收入来源。人人就此寻找财源。他们在干洗这一行找到了，它是仅有的几个在州府塔拉哈希 (Tallahassee) 没有游说者的集团之一。在议会没有人反对的情况下，干洗业被征收一项销售税。通过该税后没几天，干洗商就给自己找了个说客。蒸馏烈酒业在新墨西哥州州府圣菲 (Santa Fe, New Mexico) 没有游说者，但在议会于1993年增加烈性酒税1800万美元后决定雇用一名游说者。

与早期相比，今天的游说是个大不相同的事业。明尼苏达州的一名游说者如是描述它的指数增长：“10年前日复一日你见到同样的人们，就像个小兄弟会。他们围站在圆形大厅里，每个人有自己的位置。如今，如果认识四分之一游说者，那我就算幸运的。”州府游说者的风格和技巧也发生了变化。按一家大公司负责政府关系的副总裁的说法，有一时期跟州政府打交道可以是“握握手和说声‘你好’”。如今不复如此。据一位游说老手的看法，说客在怀俄明州 (Wyoming) 议院会议厅后部布置纸牌桌来报答议员投票的日子已经一去不复返。今天，游说不仅专业性强而且需要精湛的技巧。新的技巧得到发展，包括建立同盟、基层动员、公共关系和大众媒介，以及民意调查；过去建立关系、政治活动和直接游说的技巧经历

了相当的精炼。

今天的游说之有所不同不仅因为有那么多的利益集团和游说者，还因为议会发生了如此显著的变化。游说不能远远跟不上形势。自20世纪60年代末和州议会改革时期以来，几乎各地的议会已经现代化。专业工作人员的扩充提升了它们的能力。此外，它们发展了独立意识，不习以为常地接受行政领导。议会改进很大，能力增强。正如已故加利福尼亚州 (California) 众议院议长和州司库杰西·昂鲁 (Jesse Unruh) 所说：“随着议会的改进，第三院也走向改进。”除此之外，议会内部的权力较过去更为分散了。

行动出现在州的层面上。在议会发展的情况下，政治事业和选举变得更为重要，党派竞争尖锐化，游说的环境经历着进一步的变化。一位以前曾为议会工作人员服务的新泽西州 (New Jersey) 游说者如是描述这新的环境：“说客的消费者多了，因为议会工作人员多了，因为

立法议程涵盖面更宽了，因为议员更会当政治家了和更关注政治而不是政策了。”议员们如今提出的法案更有胆略、覆盖面更广，并更能作为大肆宣传的头版头条新闻。与过去相比，立法进程更受政治的驱动。游说者不能游离在这新的现实之外，因为他们与这一进程如此不可分割，即使它由政治家而不是游说者继续主导。

## 人们眼中的游说者

一方面，那些雇用常任或顾问游说者的人，承认他们服务的重要性。一类或另一类专业游说者，对于在议会前代表委托人的利益至关重要。另一方面，



《美国宪法》的第一页。开国元勋借助《宪法》保证人民有“向政府请愿申冤”的权利。该项权利意味公民和集团能够为公正或特殊待遇向政府吁求。向政府请愿的权利有保证的情况下，游说的权利也相应得到保证。

那些和游说者周旋的人——议员及其工作人员——主要为了他们所提供的信息而依赖他们。作为立法者，议员必须知道不同集团在各种问题上的立场。而游说者代表着最集中和最受影响的利益，他们的观点即使没有主动提出也得去搞清楚。

因此，从利益集团和议员自身的观点来看，游说者在美国民主起着不可或缺的作用。然而，从公众的观点来看，游说者及其所代表的人可能被视为对美国民主的一种威胁。驻华盛顿哥伦比亚特区的记者肯尼思·G.克劳福德 (Kenneth G. Crawford) 在其书中表达了一种典型的观点：“自从共和国成立以来，民主进程或多或少被一心为自身利益服务的狡猾和势力强大的少数人所歪曲。”有些证据无疑支持这种贪婪的



AP/Wide World Photo

特殊利益集团颠覆民主的观点。南太平洋铁路公司 (Southern Pacific Railroad) 主宰着加州政府，直到20世纪初进步改革运动 (Progressive reform movement) 将其势力铲除。标准石油公司 (Standard Oil) 在宾夕法尼亚州 (Pennsylvania) 议会影响之大，以致有人声称除了没把它“精炼”外，它对宾州议会无所不为。历史上有关利益集团权力的事例随处可见；当代的例子，虽然较少且时隔许久才发生一起，但也不难找到。

“游说者”还是个意深义广的词。游说者的形象可能是过去遗留下来的。对于大多数人而言，今天的游说者像是20世纪30和40年代加利福尼亚州的阿蒂·萨米什 (Artie Samish)。他代表烈性酒、香烟、铁路、赛车场、银行业务和化学品。那时没有，今天当然也没有游说者拥有传言所云的萨米什“治理”加州的权力。他是报纸漫画家梦想中的形象：头戴草帽，口叼

这是南加州一家开发了一种抗辐射药物小公司的首席执行官。为了使一项有望为他的公司带来潮水般合同的法律得以通过，他在一年中花费了将近268000美元用于华盛顿国会游说活动上。

## 游说者何许人也

游说者是人们认可的称谓，但他们还有其他名称。根据美国的联邦制和法定语言的特质，游说者有立法代理人、立法顾问、立法倡议者、专业倡议者等若干称谓，这不足为奇。在有组织的利益集团的世界里，他们可被称为州政府关系专业人士、公共事务顾问和州法律顾问。

尽管名称不同，几乎每个游说者都可以界定为“一个被利益集团指定为其代表，向政府施加影响使其公共政策符合该集团的利益的人。”游说者的主要作用是代表集团的利益。利用政府获取优势并使对手处于劣势符合集团的利益。集团可在州政府层次获益或受挫。因而，它们必须关注立法机构对他们或为他

们正做什么，或会做什么。一名德克萨斯州 (Texas) 的游说者说，在他的州“像鲈鱼渔民、助产士、当铺老板，以及石油和天然气公司、公用事业公司、货车运输公司、化学公司和环境保护主义者团体，均由游说者代表。”正如一位签约游说者解释说，“我正试图以比他们自己能做到的更好的方式来表达一群人的观点。”

游说者是凭借他们的知识和经验提出建议并代表客户的专业人士。另一名签约游说者描述他的角色如下：

游说者就像一名律师为他的委托人辩护。如果他和委托人签了合同，他就承担起帮助他们获益的责任。他们可能是要保护自己避免受到不利立法的影响。街对面 (的州议会大厦)

版权所有©2001年，Congressional Quarterly Inc. 分属机构CQPress。经出版商同意刊登译文。

大雪茄，大腹便便，打着一条花哨的领带。在他鼎盛时期，1949年发表在《科利尔杂志》(Collier's) 一期杂志上题为《加利福尼亚州的秘密老板》(The Secret Boss of California) 的文章使他成名。杂志封面是一张萨米什与口技艺人对话的木偶“议会先生”坐在他膝上的彩色合影。那说客在拉动木偶绳。

自萨米什的年代以来，一些游说者和议员确实有过丑恶行为，引发了公众的关注。20世纪80年代末和90年代初，联邦调查局(Federal Bureau of Investigation, FBI) 或地方执法部门精心设置的圈套，揭露了加利福尼亚州、亚利桑那州(Arizona)、南卡罗来纳州(South Carolina) 和肯塔基州(Kentucky) 游说者和议员的非法行为。自那以后，至少在其他十几个州发生过情节较轻的案件。然而，考虑到多年来游说者和议员之间有过许许多多接触，这些案件相对而言为数极少。

人们往往从最恶劣的案件概括出所有案件都如此的结论。媒体几乎确保公众持有尽可能消极的观点。

发生的事至关重要地影响他们的日常生活和福祉。

正如个人为法律或其他事项向律师求助和为投资向金融顾问求助那样，在和政府周旋需要援助时，他们因而也求助于其他专业人员，即游说者。

作为利益集团的代表或辩护士，游说者的主要作用之一是沟通。这是对华盛顿游说者所做的重要研究之一的论点。此项研究将游说界定为由其他人而不是公民代表自己来“增进和实现沟通”，以期影响政府决策。然而，在游说活动中，沟通是一条双行路。交通从客户流向议会，再从议会流向客户。一位游说者解释说：“客户在我左边，议会在我右侧。我是那个身处中间的家伙。”

虽然沟通是游说过程的一个重要组成部分，但游说不仅仅是传递信息。努力的目的是说服。必须说

对媒体而言，消极的事构成新闻——新闻越坏、越轰动、越丑恶就越吸引读者。媒体将游说者和议员间发生的许多事解释成以宴请、旅游、礼品、竞选活动赞助等等进行选票交易。在媒体中，游说者是“为特殊利益”而“兜售影响的商贩”，而议员们则极其乐意从命。正如2000年2月6日的《哥伦布快报》(Columbus Dispatch) 所言，“游说者已将他们的触手伸进了州政府……。”媒体忠实于“跟钱走”的格言，而且难得想到别的能影响议员对问题所持立场的事情。譬如，如果议员A收到说客B一笔1000美元的竞选捐款，并投票支持B的委托人的利益，常有的弦外之音是他或她是由于这笔捐款，才如此投票。难得想到和即使想到也几乎没有认真对待这样的可能性——A无论如何都会这样投票，那笔赞助原本用以帮助A当选，而他已与B的委托人看法一致。

我们只须看一眼《阿克伦灯塔报》(Akron Beacon Journal) 1988年的系列文章《要参与就得掏钱》(Pay to Play)，或《印第安纳波利斯之星新闻》(Indianapolis

星报) 1988年的系列文章《要参与就得掏钱》(Pay to Play)，或《印第安纳波利斯之星新闻》(Indianapolis Star) 1988年的系列文章《要参与就得掏钱》(Pay to Play)。然而，说服立法者支持游说者提出的特定立场。然而，说服不一定是转变看法。“你并不改变想法，”加利福尼亚州(California) 的一位游说者解释说。“你设法使他们认为他们本来就一直和你意见一致。”游说者整套说服技巧包括友情交往、协助、压力，以及论辩和提供信息。正如我们将看到，虽然已考虑到许多因素，游说者和客户间关系的底线是游说的成功，而成功至少部分取决于游说者的说服能力。

特别是当媒体想到游说者时，他们对签约或独立的游说者予以特别关注，因为他们所代表的利益集团的规模和多样性，以及它们对竞选活动通常较可观捐赠和慷慨款待者的名声（无论日前这是多么不相称）。然而，一些其他类型的游说者在州府积极活动，因而也应考虑在内。例如，政治学教授托马斯·S·克莱

*Star-News*) 1996年的系列文章《出卖议会：特殊利益集团如何劫持立法机构》(Statehouse Sellout: How Special Interests Hijacked the Legislature)，便可知道新闻界如何在其竞选活动赞助报道中暗示游说者和立法者都不可信。或者以《圣保罗先锋新闻》(*St. Paul Pioneer Press*) 1992年的系列报道为例。甚至在有着廉正政府和公共资金赞助竞选活动的明尼苏达州，报纸也指称，通过竞选活动捐款特殊利益集团牢牢掌握着议会。一位报刊专栏作家在评论系列报道时写道：

如果你在读《为议会提供资金》(Bankrolling the Legislature) ……你就知道你一直闻到的臭味不是来自猪眼(Pig's Eye) 污水处理厂、史密斯街(Smith Street) 上的圣保罗牲畜围场(St. Paul Stockyard)，或是你们居民区汉堡包店后的垃圾箱。恶臭来自议会猪圈的泥沼。

不仅是竞选活动捐款，而且游说者和议员间的交往和几乎各类互动确实都是媒体磨坊的谷物。佛罗里达州首府的报刊团队是全国最大和最有才智的州首

府报刊团队之一。但它具有负面报道倾向性。《坦帕论坛报》(*Tampa Tribune*) 1995年的系列报道不祥地指出，首府塔拉哈西(Tallahassee) 每位议员有14名游说者，为全国平均数三倍多。佛罗里达州的几家报纸的另一篇报道说，在1988年的一次争取活动中，代表阿拉莫汽车租赁公司(Alamo Rent A Car) 的游说者们于一个立法委员会表决涉及阿拉莫公司问题的前夜在一家昂贵的饭店设宴招待议员。报道暗示这顿宴请和投有利阿拉莫公司的票有联系。《彭萨科拉报》(*Pensacola Journal*) 日后(于1990年7月)叙述该事件时，以“第二天，阿拉莫一方获胜。巧合吗？”结尾。写这篇文章的记者显然不信是巧合。然而，事实是委员会开会前，阿拉莫公司就已经争取到足够的委员会成员的票，那顿宴请本身与结果无关。或许议员至关重要的考虑是阿拉莫公司在州里的重要经济地位。但是，媒体对这解释的关注远比游说者宴请一事少得多。

另外一则佛罗里达州关于游说者和议员的报道集中在代表一个主要产业的游说者为一个立法委员会

夫(Clive S. Thomas) 和罗纳得J. 赫热贝纳(Ronald J. Hrebenar) 将游说者分为5类。他们还估计了在州府游说界各种类型的比例：签约游说者，约为1/4；常任游说者，约为1/3；政府和议会联系人，介于1/4与1/3之间；公民或志愿者，约为1/10；个人或自封的游说者，为1%或2%。其他人采用类似分类法将游说者分类如下：

签约游说者也称独立游说者、“供租用的枪支”，或州顾问(全国性公司或协会这样称呼他们)。这些人的特征是不受雇于单独一个组织，而有若干客户，6、7个到30或40个不等。少数人可能甚至代表50到100个客户。签约游说者可能是独立从业者、较大公司的合伙人、律师事务所的合伙人或受雇律师，或其他多种服务组织的成员。在本文中，他们常被称为签

约游说者，虽然时或被称为独立游说者。

看“协会游说者”之名即可知其义。他们代表工商业企业、劳工、专业和行业协会。这些游说者为一个特定组织工作(因而是“常任”)，他们的职责可能不限于游说。总部设在华盛顿特区(Washington D.C.) 的全性协会(如美国药品研究与制造商协会[Pharmaceutical Research and Manufacturers of America] 和美国石油学会[American Petroleum Institute])，以及设在各州首府的州协会，都聘用负责应对立法和议会的专业人员。

就像他们的表兄妹协会游说者一样，公司游说者常驻并为一个机构、通常是商业性质的公司工作。一家公司可能只在一个州有利益，公用事业公司、医院、许多银行和较小的公司就如此。或许它在若干州

成员的一顿龙虾宴埋单上。据记者说，报道龙虾晚宴无可指责，并不是因为在进行什么非法或不合宜的事，而是因为晚宴意味游说者享有老百姓没有的金钱和渠道，并认为将龙虾宴暴光可能有助于平整竞赛场地。另一位记者将新闻的作用喻为警察：“如果足够的人去赴这些晚宴，并‘挨揍’……，这些聚会的次数就会少些。”

在腐败的事实和媒体如此对待游说者和议员的情况下，公众抱有愤世嫉俗和不信任态度就不足为奇了。当被问及特殊利益集团和游说者时，2/3至3/4受访者的回答是负面的。当被问及政府是否在相当大程度上由追求自身利益抑或为谋求全体人民权益的主要利益集团掌握时，压倒多数的受访者选择前者。此外，4人中有3人认为国会赋予特殊利益集团和游说者权力过大。至少普通百姓所关注的是，他们没有用那权力



AP/Wide World Photo

一组佛罗里达州的游说者在州议会会议开始前聚集在州府大厦的自助餐厅里。游说者活动的主要场所是美国国会和州议会，在那里他们为促进和捍卫他们的委托人及其事业而工作。游说者与立法不可分割。

为公众利益服务。

1994年2月，拉特格斯大学 (Rutgers University) 伊格顿民意调查 (Eagleton Poll) 中所问新泽西州人的问题之一是“你认为州议员乐意以白吃、白收礼品，或政治捐款而出卖自己的百分比有多大？”受访者可

有利益，并在一些州有设施。在有些情况下——以经营百威啤酒业务为主的安海斯-布希公司 (Anheuser-Busch) 就是一个例子——公司的利益已经遍及全国；但是州越大，公司也就越担心。公司有它们自己的政府关系人员，但仍可能由一个或几个商业和行业协会所代表。

政府游说者受雇于地方政府协会，它们由县市官员、校董事会、房地产评估员、收税员、警察、供水区、书记员和其他政府官员组成。属于这一类别的还有那些为特定管辖权游说的说客，如为马里兰州 (Maryland) 的安妮·阿伦德尔县 (Anne Arundel) 和乔治王子县 (Prince Georges)、或得克萨斯州的达拉斯市 (Dallas) 和休斯敦市 (Houston)，以及佛罗里达州 (Florida) 的坦帕市 (Tampa) 和迈阿密市 (Miami) 的管

辖权游说。

事业游说者覆盖广泛的利益集团，包括公民团体（即“白帽” [white hat]）游说者和那些代表非赢利性以及单一问题利益集团的说客。他们的客户一般没有商业、物质或政府利益，而是哲理和思想上的关注。它们通常吁求道德原则。这些群体因宣称所代表的利益及其成员没有特定联系，而与其他利益集团不同。它们的组织不是建立在其成员的职业或专业利益，而是在共有的更广泛的思想基础上。在这个覆盖面广泛的类别中最突出的组织是那些一般被称为“公共利益”集团，其关注重点是好政府。妇女选民联盟 (The League of Women Voters)、拉尔夫·纳德 (Ralph Nader) 的“公共公民” (Public Citizen)，以及“共同事业” (Common Cause)，为突出的例子。环境保护组

选择0%（占3%）到100%（占6%）。足足58%的新泽西州人表示他们州一半或更多的议员愿意出卖自己。

大多数人认为游说的作用是一个对美国民主非常严重或多少有些严重的威胁。康涅狄格大学 (University of Connecticut) 哈特福德库兰特/社会调查所 (Hartford Courant/Institute for Social Inquiry) 于1996年4月在该州进行的调查发现,10名受访者中有4人称,我们“如果没有游说者,各方面的情况会更好些。”

然而,对特殊利益集团和游说者持有不信任和愤世嫉俗态度的美国人未能意识到的是,如今几乎每一个人都直接或间接地被一个或数个利益集团及其说客所代表。按照加利福尼亚州杰出游说者丹尼斯·卡彭特 (Dennis Carpenter) 的说法,“媒体称我们为特殊利益集团,可是本州没有一个人不被在 (州首府) 萨克拉门托 (Sacramento) 的游说者代表着。”

集团成员和集团参与的证据显而易见。尽管这些年来投票人数下降,无论是作为个人和/或组织成员,美国人的政治活动频繁。很大部分参与的日的在

组织同样突出和积极,如环境保卫基金 (Environmental Defense Fund)、奥杜邦协会 (Audubon)、塞拉俱乐部 (Sierra Club) 和多种州公共利益研究组织,它们的议程包括消费者和环境问题。数以百计的非赢利性组织为游说而登记。譬如,“影响” (Impact) 是一个由29个宗教派别发起的应对社会、经济和与贫困问题的佛罗里达联盟。在新泽西州 (New Jersey), 教会理事会 (Council of Churches)、犹太联盟协会 (Association of Jewish Federations) 和天主教会议 (Catholic Conference) 都有立法方面的利益。在全国2/3的州中,像加利福尼亚州儿童游说组织 (California Children's Lobby) 密切关注儿童问题。

有所不同的一些团体更有意识形态色彩,其纲领因而也更具争议。它们包括自由派的组织: 各州

于影响公共政策。包括询问参加何种组织的社会普查 (General Social Survey) 发现,自20世纪70年代初以来约70%的美国人至少参加了一个组织。哈佛大学 (Harvard University) 政府学教授悉尼·韦尔巴 (Sidney Verba) 及其同事在对参加组织的调查中发现,79%的美国人属于某种志愿协会的成员,61%的美国人赞同某一政治立场的组织成员。他们中几乎有一半人向这些有政治取向的组织捐款。40%以上的人附属于4个或更多的组织。

虽然人们感到被排斥,但实际上并没有。他们的利益由他们所属的组织直接代表着,他们的观点还由他们所赞同的组织间接代表着。在我们眼里,我们所属的组织和我们赞同的组织不是特殊利益集团。这就是为何调查公众意见时,当组织专门按名称被确定而不是一股脑地列在“特殊利益集团”总称谓之下时,受访者给予它们肯定的评价。只有当人们明白他们自己也有特殊利益,而且认为这无可指责时,对待利益集团和游说者的态度方会更为肯定。◇

的全国妇女协会 (National Organization of Women) 的分支、全美堕胎权利行动联盟 (National Abortion Rights Action League) 的分支和美国公民自由联盟 (American Civil Liberties Union) 的分支。它们也包括保守组织: 加州的生命权利联盟 (Right to Life League)、基督教行动理事会 (Christian Action Council) 和“关注美国妇女”组织 (Concerned Women of America); 其他组织有佛罗里达州的老鹰论坛 (Eagle Forum)、“女民兵” (Minute Women)、保卫家庭论坛 (Pro Family Forum) 和净化有限电视节目联盟 (Clean Cable Coalition)。还有些消除思想分歧的利益集团,如“母亲反对酒醉驾车”组织 (Mothers Against Drunk Driving)。◇